



XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 1250 de 2023

Carpeta Nº 3286 de 2023	Comisión Especial para el tratamiento del proyecto de ley por el que se crea el sistema previsional común

---

SISTEMA PREVISIONAL COMÚN

Se crea y se establece el procedimiento de convergencia de los regímenes actualmente vigentes

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 14 de marzo de 2023

(Sin corregir)

Presiden: Señor Representante Pedro Jisdonian, Presidente y señora Representante Ana María Olivera Pessano, Vicepresidenta.

Miembros: Señoras Representantes Adriana González, Verónica Mato y Carmen Tort, y señores Representantes Jorge Alvear González, Rubén Bacigalupe, Felipe Carballo Da Costa, Martín Elgue, Gustavo Olmos, Daniel Peña, Álvaro Perrone Cabrera, Iván Posada Pagliotti, Conrado Rodríguez, Juan Martín Rodríguez, Martín Sodano, Sebastián Valdomir y Carlos Varela Nestier.

Asisten: Señores Representantes Cecilia Cairo, Nancy Núñez Soler y María Eugenia Roselló, y señores Representantes Marcelo Fernández Cabrera y Carlos Reutor.

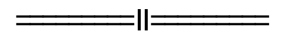
Invitados: Doctor Ruben Correa Freitas.

Por la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU), economista María Laura Rodríguez (responsable de asesoría económica, comunicación y Unidad de Exportación Verde), y señora Alejandra Medero.

Por la Unión Nacional de Obreros y Trabajadores del Transporte (UNOTT), señores Claudio Vera, Diego Montes, Javier Díaz, Matías Costa, Miguel Marrero, Fabián Fogliani y César Cáceres.

Secretarios: Señora Laura Rogé y Francisco J. Ortiz.

Prosecretarias: Señoras Sandra Pelayo y Joseline Rattaro.



SEÑORA PRESIDENTA (Ana María Olivera Pessano).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al doctor Ruben Correa Freitas, a quien pedimos disculpas por la demora.

Hubo un motivo específico para la convocatoria, dado su carácter de constitucionalista, que tiene que ver con el tema de la constitucionalidad de la Agencia Reguladora que crea el proyecto que tenemos a estudio. Eso no quiere decir que el doctor Correa Freitas no se pueda manifestar sobre otros temas.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Señora presidenta, señores miembros de la Comisión Especial para el tratamiento del proyecto de ley por el que se crea el Sistema Previsional Común de la Cámara de Representantes: en primer lugar, debo expresar mi agradecimiento por el alto honor que me han conferido al convocarme para asesorarlos sobre un tema que se relaciona con mi especialidad, que es la constitucionalidad de la creación de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social.

Debo decir que cuando recibí la convocatoria, inmediatamente me comuniqué con la Secretaría para precisar su alcance, porque es público y notorio que no soy especialista en temas de seguridad social, pero cuando la secretaria me aclaró el tema, me puse a trabajar de inmediato. En este sentido, voy a hacer una exposición que contendrá básicamente cuatro puntos.

Un primer punto que quiero analizar, aunque sea en forma breve, pero que sirve -creo que va a ser útil para la Comisión-, son los criterios generales sobre la inconstitucionalidad de los actos legislativos en nuestro derecho.

En segundo lugar, voy a analizar los antecedentes de la creación del Banco de Previsión Social. Creo que es importante analizarlos en la reforma constitucional de 1966 para entender y comprender algunos aspectos interesantes.

En tercer término, por la lectura que he hecho de diferentes discusiones y otros informes que se han llegado a la Comisión, voy a analizar -rápidamente también- las diferencias entre entes autónomos y servicios descentralizados en la Constitución de 1967.

Por último, el cuarto punto que voy a analizar es el tema concreto de la constitucionalidad de la creación de una unidad reguladora de la seguridad social.

El primer punto tiene que ver con los criterios generales sobre el control de constitucionalidad de los actos legislativos.

Lo primero que quiero señalar sobre este punto es que, de acuerdo con la Constitución uruguaya, el único órgano competente para declarar la inconstitucionalidad de los actos legislativos -en este caso, de las leyes- es la Suprema Corte de Justicia. Esto es importante, porque Uruguay tiene un sistema judicialista concentrado y con los efectos del fallo en el caso concreto. Este es el sistema que tiene Uruguay desde la Constitución de 1934 y que, con pequeñas variantes que introdujo la Constitución de 1952, se mantiene vigente hasta la fecha.

Un segundo aspecto que me parece importante señalar, tiene que ver con la interpretación de la Constitución. En ese sentido, tenemos que distinguir entre la interpretación auténtica, la legislativa y la jurisprudencial.

La interpretación auténtica de la Constitución la hace el soberano -que es la nación-, por medio de cualquiera de los procedimientos previstos en su artículo 331. Quiere decir que la interpretación auténtica de la Constitución solamente se puede hacer mediante el mecanismo de la reforma constitucional, ya que es el soberano -la nación- quien la interpreta auténticamente.

Hay una segunda interpretación que está prevista en el numeral 20) del artículo 85 de la Constitución, que es la interpretación legislativa. Es decir, que el Poder Legislativo puede interpretar la Constitución. Pero esa interpretación legislativa -como muy bien enseñaba Justino Eugenio Jiménez de Aréchaga, el segundo de los Aréchaga, en la Cátedra de Derecho Constitucional-, es una interpretación, generalmente, obligatoria. ¿Por qué? Porque como sabemos, la ley tiene menos valor y fuerza que la Constitución. Por lo tanto, la interpretación legislativa puede ser declarada, eventualmente, inconstitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia. Esa es la razón por la cual Jiménez de Aréchaga, con mucha sabiduría, decía que es, generalmente, obligatoria.

Luego, tenemos la interpretación jurisprudencial, que es la que hace la Suprema Corte de Justicia -según ella, es la intérprete última de la Constitución en los juicios de inconstitucionalidad- y que tiene valor en el caso concreto, ya que, como ustedes saben, su jurisprudencia cambia según su integración. Por lo tanto, la interpretación jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia -que, por supuesto, tiene mucho valor-, busca orientar, aunque a veces nos desorienta, porque su interpretación -como dije-, cambia de acuerdo a su integración. Nos ha pasado en temas muy importantes como, por ejemplo, en la interpretación que esta le ha dado al alcance del artículo 312 de la Constitución de la República, donde los constituyentes de 1996 creyeron que habían solucionado lo relativo a la posibilidad de que el administrado pudiera elegir entre pedir la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo contra un acto administrativo ilegítimo que lo afectara, o pedir la acción de reparación ante la justicia ordinaria. Pues bien, lo que pareció que era una cuestión pacífica y que no iba a presentar ninguna dificultad, debido la publicación de un artículo por parte de un profesor motivó motivo a que la jurisprudencia de nuestros tribunales y, luego, la Suprema Corte de Justicia se pronunciaran sobre el tema. Primero se sostuvo que no era necesario el agotamiento de la vía administrativa, es decir, que para plantear la acción reparatoria ante los tribunales ordinarios del Poder Judicial no era necesario agotar la vía administrativa -interponer los recursos administrativos correspondientes-, pero después esa jurisprudencia cambió por otra integración, y así hemos tenido diversos vaivenes. A esta altura, puedo informar a la Comisión que ha habido cuatro variantes con respecto a este tema: primero afirmando que no es necesario, después que sí, después que no, y después que sí. La última jurisprudencia que tenemos es del año 2021 -la acabo de poner en la Constitución anotada que voy a publicar en estos días- y dice que no es necesario el agotamiento de la vía administrativa, pero vamos a ver cuánto tiempo dura esa jurisprudencia.

El tercer punto de esta primera parte al que quiero referirme tiene que ver con los criterios de la Suprema Corte de Justicia en lo que refiere a la inconstitucionalidad, es decir, en qué casos o en qué hipótesis la Suprema Corte de Justicia declara la inconstitucionalidad de una ley.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia, invariablemente, tiene una postura que ha afirmado a lo largo de toda su historia por la cual sostiene que ante una interpretación de una ley o de una disposición legal que establezca que es constitucional y otra que es inconstitucional, prefiere la interpretación a favor de la constitucionalidad. Ese es uno de los muchos criterios sobre los cuales no voy a abundar en la mañana de hoy, pero me parece que es importante tenerlo en cuenta a la hora de analizar este tema.

El segundo punto al que me voy a referir en la mañana de hoy tiene que ver con los antecedentes de la creación del Banco de Previsión Social.

En este sentido, debo señalar que el Banco de Previsión Social -como todos sabemos- fue creado como un ente autónomo a partir del artículo 195 de la Constitución de 1967, pero esa disposición surgió de un acuerdo interpartidario en la Asamblea General, en agosto de 1966.

Al respecto, debo destacar que en el año 1966 se presentaron cuatro proyectos de reforma constitucional: uno, del Partido Nacional, por dos quintos de los legisladores de la Asamblea General; otro, por el Partido Colorado, de iniciativa popular; un tercer proyecto por los sectores de izquierda, y un cuarto proyecto que fue el proyecto sustitutivo aprobado por la Asamblea General en agosto de 1966.

Los proyectos del Partido Nacional y del Partido Colorado preveían este tema del Banco de Previsión Social, pero con algunas diferencias.

El proyecto que presentó el Partido Nacional ante la Asamblea General el 28 de abril de 1966, recogía una iniciativa que había formulado esa fuerza política en 1958, conjuntamente con la Liga Federal de Acción Ruralista, que era la creación del Banco de Previsión Social. O sea que -reitero- la creación del Banco de Previsión Social la formuló el Partido Nacional en su proyecto de reforma constitucional del año 1958.

En el año 1966, el artículo 205 del proyecto presentado por dos quintos de legisladores de la Asamblea establecía lo siguiente:

Las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares a la vejez y las de asignaciones familiares e institutos públicos de seguridad social se constituirán como Banco de Previsión Social con carácter de servicio autónomo, cuyo Directorio se compondrá de siete miembros, tres de los cuales se nombrarán de conformidad con el artículo 196 y cuatro serán designados por el Consejo de Ministros, de ternas propuestas respectivamente por las instituciones gremiales con personería jurídica de empleados y obreros afiliados, de jubilados y de empresas contribuyentes, adjudicándose dos cargos a las primeras y uno a cada uno de estas últimas. El Banco constituirá en cada Caja, con candidatos propuestos por dichas instituciones gremiales, una comisión asesora y de control de carácter honorario compuesta por siete miembros. Todas las resoluciones del Directorio requerirán por lo menos cinco votos conformes. La ley, dentro del plazo de un año, reglamentará su organización y funcionamiento.

El proyecto que presentó el Partido Colorado, por iniciativa popular, el 24 de mayo de 1966, contenía tres artículos sobre este tema.

El primer artículo del proyecto del Partido Colorado establecía lo siguiente: los organismos jubilatorios estatales serán administrados por directorios que se compondrán de cinco miembros: tres de ellos designados por el Poder Ejecutivo -uno de los cuales lo presidirá, conforme a lo dispuesto por el artículo 187- y dos electos por los afiliados activos y pasivos y las empresas contribuyentes, de acuerdo con lo que disponga la ley.

El artículo 196 del proyecto del Partido Colorado establecía lo siguiente: la ley creará, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, el Consejo Nacional de la Seguridad Social con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

El artículo 197 del proyecto del Partido Colorado establecía lo siguiente: los miembros de los Directorios de los organismos jubilatorios estatales no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese.

Estos fueron los dos proyectos que se tuvieron en consideración al momento en que se celebró el acuerdo interpartidario y se llegó al actual artículo 195 de la Constitución de 1967.

Creo que es interesante -y esto creo que es la clave- ver cómo fue la discusión sobre este tema en la Asamblea General, que se llevó a cabo el 19 de agosto de 1966.

Si bien no había miembros informantes, los cuatro legisladores de la Asamblea General que hicieron el informe fueron los legisladores Walter Santoro y Alembert Vaz del Partido Nacional y Julio María Sanguinetti y Aquiles Lanza por el Partido Colorado.

El entonces legislador Massera, del Fidel (Frente Izquierda de Liberación), planteó en la Asamblea General la interrogante de si el Banco de Previsión Social iba a coordinar Cajas que subsisten o si sustituye a Cajas que subsisten.

En este sentido, el legislador Aquiles Lanza respondió lo siguiente:

> *"[…] El Directorio del Banco de Previsión Social administrará las tres Cajas de Jubilaciones estatales que mantienen su descentralización operativa, funcionando en sus edificios con su aparato administrativo, que será el que controlará todo su funcionamiento, pero vinculado en su administración a un solo organismo: el Banco de Previsión Social, que tendrá más adelante la función de convertirse en el organismo centralizador de toda la seguridad social del país, como es lo natural y lo deseable que haya un organismo que coordine, que controle, que dirija toda la seguridad social del país, inclusive los seguros de enfermedad e inclusive las asignaciones familiares. Por descontado que eso, entonces, significará racionalizar la seguridad social en nuestro país, que haya un solo organismo que administre, que oriente, que controle y que realice la percepción, inclusive en forma centralizada, y que de manera descentralizada operen estos organismos que existen ahora, pero solamente desde el punto de vista de las prestaciones en sí mismas.*
>
> *La política de seguridad social"* -continúa el legislador Aquiles Lanza- *"deberá estar dada por este organismo centralizado de la misma, que el artículo 195 de este proyecto señala que deberá ser ajustada en su total capacidad o en el ámbito de su acción por una ley que deberá dictarse en el plazo de un año. De tal modo que la ley será la que determinará, en última instancia, la extensión de sus funciones".*

Y más adelante, el legislador Aquiles Lanza recalcó lo siguiente:

> *"En este momento, por una disposición transitoria le asignamos la administración de las tres Cajas de Jubilaciones, lo que nos parece un paso adelante en lo que tiene que ver con la unificación de los procedimientos, con su tecnificación y mecanización, pero manteniendo la descentralización operativa, con el aparato administrativo de cada una de las cajas.*
>
> *Creo que esto está claro y pienso que la ley será la que, en última instancia, determinará en forma definitiva la extensión de las funciones del Banco en todos los demás aspectos de la seguridad social que nosotros creemos que debe abarcar".*

Otro problema que planteó el legislador Massera fue qué significa organizar la seguridad social. Sobre este tema, el legislador Aquiles Lanza respondió lo siguiente: *"Cuando hablamos de organizar la seguridad social nuestro sector político piensa que ello significa centralizarla en un solo organismo desde el punto de vista de los elementos que estábamos señalando recién, sobre todo en las grandes orientaciones, y mantener una*

descentralización operativa. Esa es la opinión de nuestro sector, pero la ley será la que dirá cuál es la extensión que tendrá en su cometido el Banco de Previsión Social y qué aspectos de la seguridad social tomará en definitiva".

Esta aclaración que hizo el legislador Aquiles Lanza es importante: *"Esa es la opinión de nuestro sector, pero la ley será la que dirá cuál es la extensión que tendrá en su cometido el Banco de Previsión Social y qué aspectos de la seguridad social tomará en definitiva".*

Y un poco más adelante, el legislador Aquiles Lanza dijo lo siguiente:

> *"Lo que queremos señalar en el artículo 195, es el camino de la centralización de la seguridad social en nuestro país que eso sí nos parece fundamental, porque ahora hay infinidad de organismos que tienen que ver con distintos aspectos de la seguridad social, que no tienen ninguna clase de organización unitaria, con percepciones y prestaciones en distintos institutos que hacen enormemente cara la administración y que, además, se han prestado para desniveles importantes, según los institutos que estén en juego.*
>
> *De tal modo que entendemos que lo que señalamos en el artículo 195 es el propósito de unificar la política de seguridad social en el país, y que sea este organismo el que, en definitiva, marque las orientaciones racionales y cree una política de seguridad social que en este momento no existe aquí, ya que ahora existen seguros sociales separados, inclusive, anárquicos, con funciones distintas. Y nosotros queremos que se racionalice este aspecto fundamental de la política nacional que en gran parte podrá permitir la política de redistribución de la riqueza nacional que queremos realizar a corto plazo".*

Estas fueron, entonces, las aclaraciones que formuló el legislador Aquiles Lanza y que nos parecen sumamente importantes para aclarar y para entender el tema de lo que pensaba en aquel momento el constituyente de 1966 sobre las competencias que debería tener el Banco de Previsión Social que se creaba en ese momento. Entonces, la Constitución de 1967 creó el Banco de Previsión Social como un ente autónomo.

En la tercera parte de mi exposición corresponde que yo analice las diferencias entre entes autónomos y servicios descentralizados en la Constitución de la República.

Ustedes saben que este tema tuvo un cambio sustancial sumamente importante en la Constitución de 1967. En este sentido, la redacción que se le dio al artículo 185 de la Constitución de la República llevó a que la doctrina de derecho administrativo afirmara que la distinción clásica que tenemos en nuestro país, desde la Constitución de 1934, entre entes autónomos y servicios descentralizados, prácticamente había desaparecido o ya no era tal como originalmente fue en las constituciones de 1934, 1942 y 1952.

El texto del artículo 185 de la Constitución de la República, que es lo que da motivo a esta interpretación, dice lo siguiente: *"Los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara […]".*

Este texto tiene su origen en el proyecto del Partido Colorado, y la clave está en esta expresión que dice: *"…y tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara".*

Las diferencias son muy pocas. Vamos a ver cuáles son las diferencias que existen hoy en día entre un ente autónomo y un servicio descentralizado. La primera diferencia la encontramos en la creación: mientras que para crear entes autónomos se necesita Constitución o ley sancionada por dos tercios del total de componentes de cada Cámara, para crear servicios descentralizados se requiere Constitución o ley sancionada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. Esa es, entonces, una primera diferencia entre entes autónomos y servicios descentralizados.

Una segunda diferencia entre entes autónomos y servicios descentralizados la encontramos en la integración. ¿Por qué? Porque de acuerdo con la Constitución de la República, los directorios de los entes autónomos se integran con tres o cinco miembros, según lo establezca la ley. Es decir que son siempre órganos pluripersonales; son directorios integrados por tres o cinco miembros. En cambio, para los servicios descentralizados se prevé, por parte del artículo 185, que puedan ser dirigidos por un directorio -integrado por tres o cinco miembros- o por un director general, si así lo establece la ley sancionada por dos tercios del total de componentes de cada Cámara. La diferencia en la integración está en que los servicios descentralizados pueden estar a cargo de un director general, en la medida en que así lo establezca la ley sancionada por dos tercios del total de componentes de cada cámara.

Una tercera diferencia que encontramos entre entes autónomos y servicios descentralizados es que, de acuerdo con el artículo 186 de la Constitución, hay organismos que no pueden ser organizados como entes autónomos. Sí pueden ser organizados como servicios descentralizados, pero no pueden ser entes autónomos. Dichos servicios son: correos y telégrafos, administraciones de aduanas y puertos, y la salud pública. Esta disposición tiene su origen en la Constitución de 1934. El constituyente estableció que determinados organismos no pueden ser organizados como entes autónomos.

Una cuarta diferencia la encontramos en el estatuto del funcionario. El estatuto de los funcionarios de los entes autónomos se aprueba por acto administrativo. En el caso de los entes autónomos -el dominio industrial y comercial del Estado- el estatuto se aprueba a partir de un proyecto que formula el directorio del ente y es aprobado por decreto del Poder Ejecutivo. En el caso de los entes autónomos de enseñanza como la Universidad de la República, la UTEC -Universidad Tecnológica- y la ANEP -Administración Nacional de Educación Pública-, los estatutos para sus funcionarios son aprobados por los respectivos consejos directivos centrales. Es decir que son los propios entes autónomos de enseñanza los que aprueban el estatuto para sus funcionarios. En cambio, en los servicios descentralizados el estatuto del funcionario es aprobado por ley, conforme a lo previsto por el artículo 59 de la Constitución.

La quinta diferencia que encontramos entre entes autónomos y servicios descentralizados refiere a los recursos administrativos. De acuerdo con el artículo 317 de la Constitución de la República, en los entes autónomos corresponde, exclusivamente, el recurso de revocación, en la medida en que el acto administrativo haya sido dictado por el jerarca máximo, es decir, el directorio. Si fue dictado por un órgano sometido a jerarquía de un ente autónomo, corresponderán los recursos de revocación y jerárquico ante el directorio. La vía administrativa queda agotada en el propio ente autónomo; luego se habilita la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En cambio, en los servicios descentralizados el agotamiento de la vía administrativa termina en el Poder Ejecutivo. ¿Por qué? Porque de acuerdo con el artículo 317 de la Constitución, contra los actos administrativos de los servicios descentralizados, corresponde interponer el recurso subsidiario de anulación ante el Poder Ejecutivo. Quiere decir que, ante un acto administrativo dictado por el directorio de un servicio descentralizado, corresponde

interponer los recursos de revocación ante el directorio de ese servicio descentralizado y el subsidiario de anulación para ante el Poder Ejecutivo.

He mencionado las cinco diferencias entre entes autónomos y servicios descentralizados que, como podrán ver, son muy menores.

Aparicio Méndez, en su libro *Sistemas orgánicos,* publicado en el año 1972, sostenía que no debía hablarse más de entes autónomos y servicios descentralizados, sino de entes descentralizados. Cuando Aparicio Méndez fue presidente de facto durante la dictadura militar, en el acto institucional Nº 3, incorporó esa posición doctrinal que él sostenía y eliminó la denominación de entes autónomos y servicios descentralizados; hablaba solamente de entes descentralizados. Por suerte, volvimos a la democracia y seguimos con los entes autónomos y servicios descentralizados.

El cuarto punto de mi exposición referirá, concretamente, a la razón por la que fui convocado por esta Comisión: la constitucionalidad de la creación de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social.

Tenemos tres disposiciones constitucionales fundamentales en materia de seguridad social: los artículos 67, 86 y 195, que creó el Banco de Previsión Social.

Lo primero que tengo que decir es que, indudablemente, el constituyente de 1966 no conocía los entes reguladores; en nuestro derecho, en nuestro país, en nuestro sistema institucional, recién aparecieron por la década de los noventa. En aquel momento la organización institucional estaba pensada como se establece en la Constitución. Es decir: Poder Ejecutivo, entes autónomos, servicios descentralizados, gobiernos departamentales. Ese era el concepto que había en aquel momento. Pensábamos en entes autónomos y en servicios descentralizados. En ese momento no estaba desarrollada la necesidad de la regulación. La mayor parte de nuestros entes autónomos eran monopólicos, ejercían monopolios. Pensemos en lo siguiente. UTE tenía el monopolio de la producción y distribución de la energía eléctrica; el Banco de Seguros tenía el monopolio de los seguros; ANCAP tenía el monopolio de todo lo relacionado con combustibles, alcohol y pórtland. Es decir, todos nuestros entes y servicios descentralizados ejercían sus cometidos como organismos autónomos. Recién a fines de la década de los ochenta y la de los noventa se comenzó a diseñar y aprobar una nueva política por la que se admitía la competencia. Se eliminaban monopolios y se admitía la competencia. El caso más claro es el del Banco de Seguros del Estado. Dicho organismo sigue siendo un ente autónomo, que tiene a su cargo los seguros, pero en régimen de competencia; solamente tiene el monopolio de los accidentes de trabajo. Los demás tipos de seguros están todos en régimen de competencia. Poco a poco comenzaron a aparecer en nuestro sistema las agencias reguladoras, los entes reguladores. Al comienzo, fueron pensados como organismos dependientes del Poder Ejecutivo, como órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, pero en las últimas leyes se los ha transformado en servicios descentralizados. Eso es lo primero que quiero señalar. Además, es importante destacar que la Constitución de 1967 creó el Banco Central. La Constitución de 1967 creó dos entes autónomos: el Banco de Previsión Social y el Banco Central. Precisamente, el Banco Central, desde el momento de su creación, comenzó a desarrollar -porque esa es su competencia natural- no solo el contralor sino la regulación de todo el sistema financiero y de todo el sistema bancario nacional. Ahí tenemos un ejemplo, sin perjuicio de que el constituyente de 1966 no tenía presentes estos conceptos tan modernos de la regulación. Ya desde la creación del Banco Central, entonces, se encontró un ente autónomo que comenzó a regular y a controlar todo el sistema financiero y bancario uruguayo. Ese es un claro ejemplo de un ente autónomo que está coordinando y

haciendo de Agencia Reguladora del Banco de la República, del Banco de Seguros del Estado y del Banco Hipotecario del Uruguay. Quiere decir que tenemos tres entes autónomos que están regulados por el Banco Central que tiene, precisamente, la competencia para el control y la regulación de todo el sistema bancario y financiero.

Nos debemos plantear, desde el punto de vista jurídico constitucional, si es incompatible el artículo 195 de la Constitución de la República que prevé que el Banco de Previsión tenga el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose a las normas que establecerá la ley que deberá dictarse dentro del plazo de un año, es decir si la redacción de artículo 195 es incompatible con la creación de una agencia reguladora de la seguridad social.

Lo primero que tenemos que señalar para empezar a entender este tema es que el artículo 195 de la Constitución, como muy bien lo aclaró el legislador Aquiles Lanza, coordina los servicios estatales de previsión social. No coordina todos los servicios; solamente los estatales de previsión social. Dice: *"Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año […]".*

Yo me planteo la cuestión desde el punto de vista conceptual. ¿Es posible que un organismo como el Banco de Previsión social, que tiene a su cargo la seguridad social, la previsión social y la coordinación de los servicios estatales, sea el ente regulador de la seguridad social? Mire, es el mismo ejemplo que sucedió en el Uruguay cuando dentro del Banco de la República teníamos una especie de banco central. Allá por el año 1930, precisamente, se creó un organismo, una comisión encargada de controlar y regular el sistema bancario. Esto fue muy criticado por la doctrina, porque el Banco de la República funciona como tal; no puede estar coordinando y regulando a los demás bancos. Lo mismo sucede con el Banco de Previsión Social, que tiene a su cargo las jubilaciones, las pensiones, las asignaciones familiares, seguros de desempleo, etcétera: no está en condiciones de regular el resto del sistema de la seguridad social. Por eso, creo que se hace imprescindible la existencia de un ente regulador como el que se prevé en el artículo 267 y siguientes del Título X del proyecto sustitutivo aprobado en su momento por la Comisión Especial del Senado. Pienso que el hecho de que tengamos una agencia reguladora de la seguridad social como un servicio descentralizado, como una persona jurídica estatal descentralizada con el cometido de evaluar y regular la actividad a los efectos prestadores de servicios de seguridad social se ajusta a derecho y que no viola la Constitución.

Debo destacar que comparto algunas de las observaciones que figuran en el informe del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, redactado por la catedrática de Derecho Administrativo, doctora Cristina Vázquez. Como acá estamos frente a normativas que figuran en los artículos 86 y 87 de la Constitución, que exigen ley con iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, la Agencia Reguladora de la Seguridad Social podrá tener competencia para la regulación técnica, pero no podrá emitir reglamentación. A mi juicio, ese es el alcance que debe tener la competencia de la Agencia Reguladora.

Señora presidenta: con esto, creo haber cumplido con lo que me han solicitado. Como conclusión, debo decir que considero que la creación de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social no es incompatible con la Constitución; se ajusta al texto constitucional y no viola, para nada, la autonomía del Banco de Previsión Social, que tiene otras competencias que no son, precisamente, la de la regulación de la seguridad social.

Muchas gracias, señora presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Los agradecidos y agradecidas somos nosotros. Leeremos atentamente la versión taquigráfica.

El método de trabajo de la Comisión implica habilitar un espacio de preguntas de las señoras y los señores legisladores; luego usted podrá contestar y también podrá realizarse alguna repregunta.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Damos la bienvenida al doctor Correa Freitas. Hemos escuchado con atención toda su exposición.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Pedro Jisdonian)

——Arranco por el final: con respecto al cuarto punto del informe me queda clara cuál es su opinión, y que está de acuerdo con la Agencia Reguladora.

Le quiero hacer dos consultas. Una es si entiende si así como está redactado el proyecto de ley que viene del Senado, en los artículos 67, 86, 195, no sería contradictorio con la Constitución.

Ahora me voy a referir al final de su exposición. Por un lado, dio su opinión pero, por otra parte, le dio la razón también a la Universidad en relación a que ese organismo únicamente podría tener competencia de regulación técnica, y mencionó algo más. Desde el momento en que podría tener competencia solo de regulación técnica, ¿qué es lo que no podría hacer? Lo pregunto para que quede lo más claro posible.

Otra pregunta, que no tiene que ver con esto ni con la especialidad del doctor -pero tal vez leyó lo que el proyecto contiene al proyecto-, sería qué opinión tiene sobre la hipoteca inversa. En el caso que lo haya leído, me gustaría conocer su visión sobre ese tema, y si considera que corresponde o no que eso esté incorporado en un proyecto de ley de reforma de la seguridad social, cuando a todas luces resulta claro que es un negocio inmobiliario y financiero.

SEÑOR PRESIDENTE (Pedro Jisdonian).- Pide la palabra el señor diputado Marcelo Fernández, que no es miembro de esta Comisión, por lo cual es necesario poner a votación si se le habilita a intervenir.

Se va a votar.

(Se vota)

——Dieciocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Tiene la palabra el señor diputado Fernández.

SEÑOR REPRESENTANTE FERNÁNDEZ CABRERA (Marcelo).- Agradezco a los colegas la posibilidad de intervenir y, como lo hemos manifestado en más de una oportunidad, seré concreto y breve.

No obstante, quiero hacer un especial agradecimiento por la comparecencia del doctor Correa Freitas y, en su nombre, quiero agradecer a toda la Academia de este país; siempre que tengo la oportunidad lo hago, porque creo que a nivel de las comisiones está medio naturalizado o internalizado el hecho de contar con el asesoramiento de la Academia, que es absolutamente riguroso, desinteresado y, sin duda, muy comprometido. Este es un valor a aquilatar en nuestro Parlamento nacional, no es la constante a nivel latinoamericano, y por eso me parece importante hacer esta mención.

El doctor Correa Freitas en su exposición se adelantó a parte de nuestro planteamiento, que tenía que ver con conocer su opinión sobre el informe que la doctora

Vázquez, titular de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, nos había hecho llegar por escrito. Lamentablemente, no vamos a poder contar con su comparecencia, pero ella, específicamente, hablaba sobre la necesidad de observar los conceptos de organizar y regular el sistema de la seguridad social; conocemos, por tanto, la opinión del doctor al respecto.

Quiero centrarme en lo que a nuestro juicio parece ser un elemento que en función de las comparecencias tanto del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social como de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Católica, expresa una contradicción -por utilizar quizás un eufemismo- entre lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución y el numeral 6) del artículo 78 del proyecto que analizamos, que expresa: *"Los incrementos o reducciones en las edades de acceso que resulten de las operaciones técnicas correspondientes serán recogidas en un decreto del Poder Ejecutivo que deberá emitirse dentro de los seis meses siguientes a recibir el informe referido en el numeral anterior".* Es decir que transfiere competencias en cuanto a incrementos y reducciones en las edades de acceso, lo que parece ser -o así lo interpretamos- materia privativa o de reserva legal, a algo de menor jerarquía, como un decreto. En ese sentido, quisiéramos conocer la opinión del doctor Correa Freitas.

Para finalizar, mencionamos un aspecto que nos parece una contradicción en este proceso novedoso, que tiene que ver con la evolución del sistema orgánico del Estado y es que, efectivamente, esta proliferación de unidades reguladoras ha adquirido, a partir de la década de los noventa, competencias que cada vez se han incrementado más en materia económica y comercial del Estado. Pero da la casualidad que en la última rendición de cuentas el Poder Ejecutivo, o el gobierno, decidió transferir todas las competencias en materia de defensa del consumidor a la Comisión de Promoción y Defensa, del Ministerio de Economía y Finanzas. Es decir que le saca esas competencias a las unidades reguladoras y se las transfiere al Ministerio de Economía y Finanzas. En este proyecto de ley, a nuestro juicio de manera medio contradictoria, a la Agencia Reguladora se le establecen competencias en defensa del consumidor. Esa nos parece una inconsistencia desde el punto de vista del diseño del esquema propuesto, respecto de lo cual también querríamos conocer la opinión del doctor Correa Freitas en referencia a las garantías que dan este tipo de atribuciones en las unidades reguladoras, que tienen que ver, concretamente -reitero-, con la defensa del consumidor.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Quiero agradecer al doctor Correa Freitas por lo nutritiva que ha sido su primera intervención; como muy bien lo dijo la vicepresidenta de esta Comisión, nos vamos a nutrir todos de esta versión taquigráfica; creo que estos son insumos muy importantes.

Este legislador, con el apoyo de su partido, fue quien tuvo la iniciativa, en su momento, de invitar a toda la Cátedra por el tema de la constitucionalidad, y todos los partidos políticos lo apoyaron.

Voy a generar ciertas preguntas y consideraciones que tienen tiene ver, exclusivamente, con el articulado, no con la opinión general, sino con la parte constitucional de lo que estamos discutiendo. Quizás en algunas de las preguntas me sobrepase un poco de lo estructural o constitucional y, desde ese punto de vista, tal vez el doctor pueda agregar su toque personal, que puede no coincidir.

Claramente, la intervención que hizo el doctor Correa Freitas contestó varias interrogantes de todos, pero mi primera pregunta es sobre el artículo 195. También iba a consultar sobre el artículo 267 del proyecto, relativo a la Agencia Reguladora, en el sentido de si existía una vulneración de los cometidos asignados constitucionalmente al

BPS y, por ende, una inconstitucionalidad en la creación de esa Agencia, pero eso ya lo respondió en el último punto que nombró.

Voy a continuar con una consulta sobre el artículo 196 de nuestra Constitución que establece: *"Habrá un Banco Central de la República, que estará organizado como Ente Autónomo y tendrá los cometidos y atribuciones que determine la ley aprobada con el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara",* como bien lo mencionaba el doctor Correa Freitas.

Mi pregunta es la siguiente: ¿considera que se deberían tener en cuenta las mayorías especiales requeridas por el constituyente en los casos del literal C) del artículo 123, del segundo inciso del artículo 174, del tercer inciso del artículo 175, y del artículo 182 del proyecto?

El personal de la sala ya ha acercado una copia de las preguntas en papel al doctor Correa Freitas, para que pueda seguir el hilo de las consultas.

Siguiendo con el mismo tema, el artículo 267 del proyecto crea la Agencia como un servicio descentralizado, y el artículo 278 establece que: *"La Agencia Reguladora se vinculará con el Poder Ejecutivo a través de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas, conforme las respectivas competencias, pudiendo el Poder Ejecutivo realizar observaciones y solicitar la suspensión de los actos observados realizados en contravención a lo establecido en el presente Título (artículos 197 y 198 de la Constitución de la República)".* La pregunta es: ¿se requieren las mayorías establecidas en el artículo 174 de nuestra Carta magna?

Entre los cometidos de la Agencia Reguladora, el literal L) del artículo 269 del proyecto establece: *"Coordinar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Central del Uruguay, por los medios que se estimen convenientes, todo lo necesario para la mejor obtención de las finalidades de interés público que les son comunes, y sin perjuicio de las respectivas competencias".* ¿Entiende que este sería un nuevo cometido asignado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social?

¿Considera que tanto por lo dispuesto en el artículo 269 como en el literal B) del artículo 281 del proyecto, se requieren las mismas mayorías que las establecidas en el artículo 174 de la Carta magna, teniendo en cuenta que se confieren poderes de control y supervisión al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social?

De acuerdo con lo planteado en los literales H), J), Q) y R) del artículo 269, en el literal A) del artículo 281, y el artículo 287 del proyecto, ¿cree que se modifica la Ley Nº 16.696, es decir la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay?

De aprobarse este proyecto de ley, ¿entiende razonable el traspaso de los cometidos desde el Banco Central del Uruguay hacia la Agencia Reguladora? ¿Para eso no deberían tomarse en cuenta las mayorías especiales del artículo 199 de la Constitución de la República?

El doctor Risso, en su comparecencia ante la Comisión que estudió este proyecto en la Cámara de Senadores, el 24 de noviembre de 2022, se refirió a que *"[…] la agencia reguladora pueda sancionar a personas físicas y puede llegar a aplicar multas […]",* que pueden ser catalogadas como sanción penal. ¿Esto puede ser considerado inconstitucional? ¿Cómo podría solucionarse esta eventual inconstitucionalidad?

El artículo 276 establece:

"Los integrantes del Directorio, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Nº 19.823, de 18 de setiembre de 2019, no podrán desempeñar actividades profesionales, laborales o

de representación en el ámbito público o privado vinculadas a la competencia de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social, con excepción de la actividad docente. Tampoco podrán participar en el capital o en los Directorios de sociedades que revistan la calidad de sujetos controlados.

Cuando al momento de su designación ocuparan otros cargos públicos, quedarán suspendidos en el ejercicio de estos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, y sus modificativas".

¿Entiende que esto vulnera derechos constitucionales y aun derechos humanos consagrados internacionalmente?

Teniendo en cuenta la vinculación con los sujetos a controlar y la necesaria independencia que deberá tener la Agencia Reguladora respecto del Poder Ejecutivo, ¿cuál es la mejor figura a adoptar: la de un servicio descentralizado o la de un ente autónomo?

El artículo 78 del proyecto faculta al Poder Ejecutivo a la revisión periódica de la edad de retiro -configuración de causal común-, que se calculará anualmente y entrará en vigencia al quinto año del período observado. Según esto, no se necesita una ley nueva para subir la edad de jubilación, ni para hacer los cálculos para la jubilación. ¿Considera que esto excede la materia pasible de delegar al Poder Ejecutivo?

En la comparecencia del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, el pasado 8 de marzo el doctor Nicoliello expuso: *"Si las regulaciones normativas de la agencia reguladora, que hubiesen sido tomadas como base para una reglamentación por parte del Directorio del Banco de Previsión Social -como una base imperativa, obligatoria-, luego se tradujeran en una forma de liquidar prestaciones o en el acceso o no a las prestaciones, si la base de la aplicación de una resolución en un caso concreto fuese una resolución emitida con carácter obligatorio por la agencia reguladora, tendríamos planteada dentro de la impugnación por parte del afiliado la acción de inconstitucionalidad, con lo cual sería un semillero de acciones y excepciones de inconstitucionalidad en los juicios".* ¿Está de acuerdo con lo dicho respecto a la ocurrencia de múltiples acciones y/o excepciones de inconstitucionalidad a raíz de una reglamentación obligatoria de la Agencia Reguladora?

En la misma comparecencia, el doctor Nicoliello, luego de hacer una distinción de las funciones del Estado entre cometidos esenciales, servicios públicos y actividades económicas, expresó que *"[…] en los servicios sociales, el Estado, principalmente, ejerce una actividad de tipo administrativo, donde el contralor de los entes autónomos en esta materia está dado por la Constitución. […] ese es el procedimiento de los artículos 197 y 198, que puede ser ejercido en relación con el Directorio del Banco de Previsión Social. Es el Poder Ejecutivo -dice la Constitución- y no un ente de creación legal el que podrá observar los actos del Directorio del Banco de Previsión Social".* ¿Está de acuerdo con lo dicho respecto a la inconstitucionalidad del control, o de *"observar"* -según el profesor-, ejercido por la de la Agencia Reguladora hacia el BPS?

Desde ya, realmente estoy muy agradecido.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Agradecemos la exposición del doctor y profesor Correa Freitas.

Destaco su participación en la jornada de hoy, en primer lugar porque hace un par de días fue su cumpleaños, y en segundo término, porque hace algunas semanas se retiró de la docencia después de cuarenta y cinco años. A quienes tuvimos la dicha de ser sus alumnos -capaz que ya hace dos décadas- mucho nos dejó.

La verdad es que hoy nos hizo retrotraer a los tiempos de sus clases; tal vez en aquellos momentos tomábamos notas en una tabla y en cuadernola; ahora lo hacemos de forma más ordenada, aunque con bastantes papeles encima de la mesa. La explicación ha sido muy fiel a su estilo, comenzando desde lo general hacia lo particular, lo que permite constatar, por los apuntes que hemos tomado -seguramente la lectura de la versión taquigráfica así lo confirmará-, que muchas de las preguntas realizadas ya han sido respondidas en el racconto de su intervención. Me refiero, por ejemplo, a por qué una agencia como la que se crea como servicio descentralizado según el propio artículo 267, va a requerir otra mayoría que no es la de los servicios descentralizados, es decir, la mayoría absoluta. El doctor Correa Freitas lo ha explicado claramente. Y así ha sucedido respecto a varias de las preguntas que hemos escuchado pero, naturalmente, será el doctor quien las responda. Nosotros tenemos una consulta muy concreta y pediríamos una aclaración.

En el punto número dos, en cuanto a los antecedentes de la creación del BPS, el doctor hizo referencia a que el entonces legislador Aquiles Lanza, en respuesta al legislador Massera, hizo una serie de afirmaciones -tal vez se repartan porque vi que fueron entregadas a los funcionarios para que se hicieran fotocopias-, y según ellas me pareció entender que el legislador ya decía que la coordinación de las demás cajas sería llevada adelante por un órgano externo. Entonces, ¿podemos decir que en la discusión parlamentaria de la reforma en 1966 está el antecedente de la creación de la Agencia Reguladora que establece este proyecto de ley?

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Se me ha formulado una serie de preguntas, muchas de las cuales me gustaría estudiar

Desde ya les digo que algunos de los temas sobre los que me han preguntado no son mi especialidad. Yo soy muy cuidadoso y me gusta contestar lo que sé; sobre lo que no sé, no contesto. Se me ha preguntado bastante, y les agradezco mucho.

En ese sentido, quiero pedir autorización al señor presidente y a la Comisión para responder las preguntas por escrito. Son muy importantes y me gustaría leerlas con tranquilidad para contestar las que pueda y esté en condiciones de responder.

Con mucho gusto, a la brevedad remitiría las respuestas por escrito a la Comisión.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).- Quisiera agregar una pregunta de orden constitucional para que también pueda ser respondida por escrito.

Es un gusto, como siempre, recibir al querido profesor Correa Freitas. La verdad es que sentí que estaba en clase; me retrotrajo a mis tiempos de estudiante y disfruté muchísimo toda la narración histórica y el análisis jurídico y constitucional.

En otra sesión, alguno de los colegas habló de la posibilidad de que el ente regulador fuera una persona pública no estatal, respecto a lo cual yo tengo mi opinión contraria, pero creo que es bueno para la Comisión saber su opinión desde el punto de vista de la constitucionalidad y de cuestiones que tienen que ver con la historia de nuestra Constitución, que me parece que va a aportar mucho.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más legisladores que quieran hacer uso de la palabra, agradecemos la comparecencia del doctor Correa Freitas.

Luego la Secretaría coordinará para recibir las respuestas.

(Se retira de sala el doctor Ruben Correa Freitas)

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Quiero poner un tema a consideración de toda la Comisión.

Varias de las delegaciones que hemos recibido se han llevado preguntas para responder por escrito, que tienen que ver con la discusión del articulado.

Teniendo en cuenta que los plazos se empiezan a aproximar y que todavía no ha llegado respuesta de ninguna de las delegaciones, me parece de orden advertir la posibilidad de evaluar la extensión del plazo de esta Comisión porque, por lo menos, el Partido Cabildo Abierto, hasta no tener las respuestas para estudiar el articulado, no piensa votar.

Teniendo esa posición clara, creo que sería de criterio evaluar la extensión del trabajo de la Comisión.

SEÑOR REPRESENTANTE VARELA NESTIER (Carlos).- Me parece absolutamente razonable la solicitud que acaba de hacer el señor diputado Sodano; refiere a organismos que no pudieron responder las preguntas que se hicieron en sala, que se comprometieron a enviarlas por escrito y no lo han hecho. Para el trabajo regular y serio de esta Comisión es absolutamente imprescindible que las tengamos.

Me parece que a partir de un pedido a la Secretaría se puede requerir que esas respuestas lleguen en el menor plazo posible. Siempre ayuda que haya un incentivo por parte de la Comisión para que los organismos y las personas puedan responder en tiempo y forma.

SEÑOR PRESIDENTE.- En esa línea, la Secretaría va a evaluar requerir las respuestas a la brevedad -según el caso, porque son distintos- y cuando las tenga serán compartidas con todos los legisladores. El reclamo es claro y lo creemos oportuno y atinado.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Creo que en función del informe que va a elaborar la Secretaría tendremos que evaluar como Comisión en qué casos debemos requerir las respuestas de las delegaciones y corresponde que se tomen acciones.

No tenemos ninguna duda de que tanto el doctor Correa Freitas como el doctor Risso y una serie de delegaciones que han sido invitadas responderán, por lo que me parece que los términos en cuanto a la exigencia de las respuestas deben ser considerados al momento de la comunicación.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Quiero dejar claro lo que solicité.

Coincido totalmente con lo que dice el diputado Rodríguez: no podemos obligar a las delegaciones.

Cuando vino la Universidad Católica planteó que el artículo 78 le parecía inconstitucional. Justamente, una de las preguntas que se llevó Correa Freitas fue esa. Como no podemos presionar para que nos respondan y dependemos de los plazos y de su voluntad, teniendo en cuenta que son personas de palabra valorada por el sistema en el ámbito constitucional, me parece de orden entender que vamos a necesitar tiempo. Por tanto, advertí que eso podría ameritar una extensión de los plazos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedó clara la precisión.

La Mesa propone pasar a intermedio mientras esperamos la llegada de la siguiente delegación.

Se va a votar.

(Se vota)

——Diecisiete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La Comisión pasa a intermedio.

(Es la hora 11 y 39)

——Continúa la reunión.

(Es la hora 12 y 10)

(Ingresa a sala una delegación de la Unión de Exportadores del Uruguay)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU), integrada por la economista María Laura Rodríguez, responsable de asesoría económica, comunicación y Unidad de Exportación Verde, y la señora Alejandra Medero.

SEÑORA RODRÍGUEZ (María Laura).- Les damos las gracias por la invitación.

De parte de la Unión de Exportadores del Uruguay, nuestro comentario acerca de la reforma es que consideramos importante llevarla adelante. En las próximas décadas tendríamos una posible restricción fiscal si no se lleva a cabo durante los próximos años. Todavía falta, pero lo tenemos que empezar a gestionar desde ahora. Por lo tanto, nos parece oportuna la reforma y que pueda salir adelante.

En el caso de que no saliera y las propias condiciones actuales y demográficas del Uruguay llevaran a una restricción fiscal mayor, eso terminará repercutiendo seguramente en mayores impuestos o en la imposibilidad de hacer determinados gastos que afectarán a las empresas en el mediano y largo plazo. Por eso, creemos que es importante concretar esta reforma.

SEÑORA MEDERO (Alejandra).- Les damos las gracias por la convocatoria en el día de hoy.

Quiero sumar que desde la Unión de Exportadores nuestro foco es exclusivamente la exportación, y estamos brindando esta perspectiva desde el punto de vista del sector que representamos. Pero les recuerdo que en nuestra organización se encuentran presentes las cámaras empresariales -la Cámara de Comercio, la Cámara de Industria, la Asociación Rural-, que tienen voz y voto e injerencia en todo lo que tiene que ver con lo laboral y muchas veces nosotros delegamos en ellos este tipo de posiciones.

Vuelvo a mencionar que desde la perspectiva de la Unión de Exportadores consideramos que esta reforma es un elemento importante, que no se puede mantener el sistema previsional como está concebido actualmente. Por lo tanto, hay una opinión institucional favorable.

SEÑORA REPRESENTANTE MATO (Verónica).- Antes que nada, quiero saludar a la delegación.

Las afirmaciones que ustedes hacen me generan algunas dudas. Quisiera saber si por parte de la Unión de Exportadores se hizo algún pedido de informes legal o económico con respecto a esta reforma. Sería bueno saberlo.

Por otra parte, me interesa saber cuántas personas emplea la Unión de Exportadores; cuál es la edad promedio de ellas; cuántas mujeres particularmente trabajan allí, y cuántas personas son profesionales, porque en esta reforma el cambio en las cajas paraestatales es importante. Ya vinieron delegaciones de la Caja de Profesionales y de la Caja Notarial. Me gustaría saber cuántas personas que pertenecen a estas cajas trabajan allí, y si han tenido con ellas algún intercambio, si les han manifestado alguna opinión con respecto a esta reforma.

SEÑORA RODRÍGUEZ (María Laura).- La Unión de Exportadores cuenta con catorce personas trabajando. Representamos a todo el sector exportador. Lamentablemente, no hay información muy exacta en cuanto a cuál es la cantidad de empresas exportadoras. Por un lado, tenemos las exportadoras de bienes, que son aproximadamente mil quinientas empresas; hay de todo tipo en todos los rubros, pequeñas empresas, grandes, multinacionales; es decir, ahí tenemos un conjunto muy heterogéneo.

Luego, tenemos las exportadoras de servicios que comprenden al turismo. Cada vez que un turista llega a Uruguay a dejar dólares es una exportación de servicios.

Además, tenemos la exportación de *software*, de audiovisual, de construcción y de diseño de servicios de construcción, que no tenemos registrado a nivel nacional, o sea, no hay un registro, como sí lo tenemos de los bienes, en el cual uno puede ver en información de aduanas todas las empresas que exportan. Sin embargo, en el caso de los servicios, tenemos un debe a nivel país de registrar este tipo de información. Por lo tanto, nosotros representamos a los exportadores en general; tenemos nuestros asociados, pero vamos en distintos organismos, defendiendo la exportación como concepto. Por tanto, va más allá de nuestros asociados.

Con relación a la cantidad de personas que están trabajando, la posibilidad de tener esa información es bastante complicada porque, por ejemplo, en información estadística del INE se discrimina por sectores, pero ahí hay sectores que tienen empresas que exportan, empresas que no exportan y empresas que exportan parte de lo que producen. Por consiguiente, es bastante complejo tener esa información. Justamente, hoy en la tarde, hay una presentación que hacen Uruguay XXI y ONU Mujeres llamada *"Importancia económica de las mujeres en las actividades exportadoras en Uruguay".* Como hay un estudio hecho por el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), vamos a tener algún elemento adicional.

Con referencia a cuántos profesionales y qué tipo de trabajadores hay en las empresas exportadoras, por lo general, hay muchas personas profesionales; se trata de empleos normalmente bien pagos con muy poco informalismo porque una exportación requiere de una formalidad completa. Por tanto, no hemos tenido instancias para hablar sobre este tema con la Caja de Profesionales u otro tipo de organizaciones porque no estuvimos muy involucrados en esta temática, dado que existen otras Cámaras empresariales, como decíamos, que han estado en forma más participativa en el tema. En cambio, sí hemos participado en alguna instancia de consulta de la comisión que generó la propuesta de reforma planteando nuestra visión a nivel macro en lo que es necesario, por cuestiones demográficas y de condiciones del Uruguay, dado que es necesario rever la forma en que está planteado, puesto que es una tendencia mundial ir hacia mayor tiempo en el mercado laboral dado que tenemos una esperanza de vida mayor. Además, muchísima gente de aproximadamente 60 años de edad tiene mucha expectativa de seguir trabajando. Ahí tal vez haya que contemplar distintas realidades.

SEÑORA REPRESENTANTE MATO (Verónica).- El día viernes recibimos a la delegación de trabajadores del transporte carretero, que tienen una relación con la exportación. Nos planteaban específicamente las dificultades de jubilarse a los 65 años, debido, más allá de la esperanza de vida que se tenga, a las posibilidades físicas y biológicas que tiene alguien a esa edad para realizar esas tareas, porque justamente tienen largas jornadas, trabajan en la noche, y todas las enfermedades que se pueden generar a partir de eso. Fue un planteo que se hizo ante esta Comisión.

¿De alguna forma, han valorado qué impacto podría llegar a tener el hecho de que los trabajadores del transporte tengan que trabajar hasta los 65 años? ¿Qué impacto

puede tener en la vida de los trabajadores por determinados accidentes que se puedan dar o incluso en la sociedad toda?

Lo que pide el sindicato es que sean acogidos por el artículo 37, como la construcción y los trabajadores rurales.

Me gustaría saber la opinión que tienen con respecto a eso.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Doy la bienvenida a la delegación de la Unión de Exportadores del Uruguay.

Voy a hacer una pregunta muy puntual que está vinculada con los asalariados rurales. Quisiera saber si han analizado cómo va a impactar en ese sector y específicamente si están de acuerdo en llevar la edad jubilatoria a 65 años para los asalariados rurales.

Nada más, presidente.

Gracias.

SEÑORA MEDERO (Alejandra).- Voy a contestar la pregunta de la diputada Mato.

En lo que tiene que ver con los trabajadores del transporte, vuelvo a reiterar que la Unión de Exportadores mira desde la perspectiva de las empresas exportadoras. Por supuesto que el sector transporte integra la cadena logística de la exportación, pero es un tema que tiene una especificidad que supera la mirada del sector exportador. Por lo tanto, así como existen otros colectivos contemplados actualmente para los que hay diferentes condiciones de edad para la jubilación, entendemos que eso debe ser parte del estudio que elaboren las instituciones que están trabajando en eso. No es un análisis sectorial, que no es que no nos impacte, sino que no nos compete. Estaríamos saliendo de nuestra órbita.

Desde el punto de vista exportador y desde el punto de vista económico, como mencionó la economista Rodríguez, es necesario, por una mirada desde ese lugar. Desde lo que tiene que ver con la tendencia de expectativa de vida y cómo las personas hoy estamos siendo activas pasando los 50 y los 60, en la general de la ley nos contempla como que hay una actividad, y es un indicador mundial de seguir trabajando; no es una especificidad de Uruguay.

Por supuesto que entendemos que hay casos verticales en muchos sectores que tienen que ser vistos con otra perspectiva y con otra óptica, pero no nos corresponde a nosotros esa mirada o no la estamos haciendo por ahí. Sí creo que son válidas las miradas de cada uno de los colectivos a los que esto impactará.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con lo rural, es más o menos lo mismo. Nosotros entendemos que las gremiales especiales que tienen foco son la Asociación Rural del Uruguay y la Federación Rural, que tienen un mayor conocimiento, una mayor profundidad y un mayor contacto con todos los actores intervinientes en esos procesos, y es a ellos a quienes les corresponde. A priori, nosotros no tenemos la información o la postura para explayarnos o marcar una posición diferente a la que ya hemos mencionado.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Solicito que se sea lo más breve posible.

Tiene la palabra la señora diputada Mato.

SEÑORA REPRESENTANTE MATO (Verónica).- Igual estamos bien de tiempo.

Quiero solicitar que se envíe a la Secretaría el informe que nos dijeron que iba a entregar CINVE para tenerlo como insumo.

Gracias.

SEÑORA RODRÍGUEZ (María Laura).- Con mucho gusto les hacemos llegar el informe.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la comparecencia de la Unión de Exportadores del Uruguay.

(Se retira de sala la delegación de la Unión de Exportadores del Uruguay)

——Nosotros vamos a pasar a intermedio hasta la hora 14, cuando recibiremos a la siguiente delegación.

Se va a votar.

(Se vota)

——Dieciocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

La Comisión pasa a intermedio.

(Es la hora 12 y 35)

——Continúa la reunión.

(Es la hora 14 y 16)

(Ingresan a sala representantes de la Unión Nacional de Obreros y Trabajadores del Transporte, UNOTT)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a los señores Claudio Vera, Diego Montes, Javier Díaz, Matías Costa, Miguel Marrero, Fabián Fogliani y César Cáceres.

La Comisión ha acordado una metodología de trabajo: primero las delegaciones hacen una presentación y, luego, se abre una primera ronda de preguntas. En caso de persistir alguna duda, se habilita una segunda ronda de preguntas.

SEÑOR VERA (Claudio).- Integro el Sindicato Obrero de COME y también represento a la UNOTT.

En primer lugar, queremos agradecer a la Comisión por habernos recibido.

Antes que nada, queremos trasladar el sentir de la UNOTT. Para UNOTT esta reforma es injusta, para toda la sociedad; trae de la mano y deja el aumento de la pobreza y de la marginalidad en todo el país.

Nos vamos a orientar a nuestros planteos.

Hoy nos hacemos presentes con finalidad de dejar nuestros argumentos para una correcta interpretación de la tarea que desarrollamos los trabajadores del transporte, lo cual consideramos que es una necesidad.

Antes de compartir esta información que, a nuestro entender, deja claro por qué no es conveniente extender cinco años la edad mínima de retiro del sector, queremos hacer un breve repaso de los cambios en las condiciones de trabajo que se dieron en los últimos veinte años.

Para nosotros es imposible hablar de jubilación sin mencionar que en 2007 perdimos, decreto mediante, del Poder Ejecutivo de la época, la ley en salubridad, mal llamada *"6 + 1";* en ese entonces, la edad mínima para jubilarse era de cincuenta y cinco años para los trabajadores puros del sector, es decir, con treinta años de trabajo en el

sector plataforma. Esto no pasa porque sí, ya que es producto de las secuelas dejadas por las dificultades económicas del país y de la región -crisis del 2002-, y el riesgo latente de que muchas empresas de transporte quedaran por el camino, además de los cambios en seguridad social, la creación de las AFAP, entre otros.

Como medida paliativa se resolvió estudiar cómo eliminar las bonificaciones. En ese entonces se argumentó: las mejoras en la calidad de las unidades, la baja contaminación, la ratificación del Convenio Nº 155 de OIT y la implementación del artículo 291 que, entre otras cosas, proponía una serie de medidas para eliminar la insalubridad en los lugares de trabajo. Además, el Banco de Seguros del Estado anunciaba el reconocimiento de cien enfermedades como profesionales.

Con conocimiento de causa podemos afirmar que luego de dieciocho años poco o nada llegó a los trabajadores del transporte. Podríamos afirmar -al contrario de esa teoría argumentativa- que junto con el crecimiento económico del país y de la región hubo, no solo un exponencial aumento del parque automotriz, aumentando el nivel de contaminación de las ciudades por la emisión de gases, sino también y al mismo ritmo, la contaminación sonora y las dificultades de convivencia en el tránsito, tensionando el trabajo y aumentando la violencia en todas sus formas y expresiones.

La suma de estos cambios determina un mayor deterioro de las condiciones y el medio ambiente del trabajo del sector.

Otros insumos para tener en cuenta. Aumentó del 40% al 80% la doble función del sector, es decir, se eliminó el guarda y se aumentó a un 80% la función de guarda-conductor. Esto da cuenta de que más trabajadores van a sufrir la doble tarea y, por lo tanto, un nuevo flagelo de las condiciones de trabajo.

Además, aumentó el largo de las unidades con que trabajamos, ya que pasamos de 9 metros a 13 metros de largo; desmejoró la calidad de las unidades, aumentando las vibraciones y los ruidos de la cabina, y se piden más requisitos para sacar la libreta profesional.

Toda la información que damos es comprobable; dejamos constancia de que ponemos a su disposición información estadística que comprueba lo que decimos, recogida del Banco de Previsión Social.

El 24% del total de certificaciones médicas del país corresponde a los trabajadores del transporte, lo que representa el 3% de la masa salarial, pero no se buscan herramientas que ayuden a amortiguar esta situación, aunque en los últimos años se duplicaron las solicitudes de jubilación por incapacidad parcial, a nuestro entender, producto de un aumento sustancial de las dificultades para hacer la tarea.

Nos queda mencionar el Banco de Seguros del Estado que, por supuesto, no reconoció nunca ninguna de las cien enfermedades profesionales que nos aquejan -que van a ser detalladas por los compañeros- ; falta presencia del Banco de Seguros del Estado en todos estos temas. Por supuesto también, el Banco de Seguros del Estado no cumple con la normativa, no hace las investigaciones. La ley dice que cuando un trabajador ingresa al Banco de Seguros del Estado reclamando por una enfermedad profesional, el Banco de Seguros, si lo rechaza, debe hacer la denuncia a la Inspección General del Trabajo y esta debe investigar las condiciones denunciadas. Esto no sucede, no sucedió, y nosotros pretendemos que en algún momento el Banco de Seguros se haga cargo de lo que tiene que hacer.

Como último insumo -luego le voy a ceder la palabra a mis compañeros-, quiero decir que, en estos últimos tres años, las jubilaciones por incapacidad otorgadas son el

33% del total; es decir que el 33% del total de las jubilaciones por incapacidad son de trabajadores del transporte.

Además, vemos con mucha preocupación -y la queremos hacer llegar a los diputados- que en los últimos tres años las jubilaciones por incapacidad bajaron un 50%. Eso traslada a los trabajadores del transporte un problema mayor, porque, como ya expresamos, no sabemos cómo vamos a hacer para reubicar a los compañeros que ya no pueden hacer la tarea de guarda- conductor, ya que difícilmente puedan ser absorbidos dentro de la empresa.

Muchas gracias.

SEÑOR MARRERO (Miguel).- Buenas tardes.

Queremos aportar algunos datos con respecto a la visión general del problema que planteó Claudio Vera.

En primer lugar, queremos reafirmar nuestra visión negativa con respecto al proyecto de seguridad social del que se está hablando.

En realidad, nosotros entendemos -seguramente, esto ya lo habrán escuchado de parte de otros colectivos de trabajadores y de otras personas que hayan analizado este proyecto- que este no es un proyecto de seguridad social, sino que se trata de una iniciativa que afecta, exclusivamente, a algunas jubilaciones, ya que no ataca los males del sistema y no genera nuevos recursos para un sistema que los merece.

Sin ninguna duda, el sistema de seguridad social de nuestro país necesita cambios urgentemente, pero no en la línea de lo que busca este proyecto. Entre otras cosas, por ejemplo, no aporta dinero al sistema, que es una de las preocupaciones que tenemos.

Además, sostenemos que es una forma de patear hacia adelante el problema, ya que no ofrece soluciones; sin duda, esas soluciones tendrán que buscarse a través de otro de proyecto y de otras opciones. Se tendrán que discutir nuevos temas que aporten soluciones diferentes.

Por otra parte, a quienes nos dedicamos al transporte de pasajeros esto también nos afecta, lo cual viene a sumarse a las situaciones difíciles que venimos atravesando desde hace muchos años. En ese sentido, algunos datos aportados por el compañero Vera -nosotros intentaremos aportar otros- hablan de las enormes dificultades que tiene el transporte de pasajeros, no solo a nivel nacional, sino también internacional; hemos buscado algunos antecedentes tratando de hacer algunos aportes.

Desde hace un tiempo estamos trabajando con el BPS -particularmente, con el equipo de representación de los trabajadores- y con la Cátedra de Medicina Ocupacional de la Facultad de Medicina a fin de encontrar soluciones a algunos de los problemas que tenemos. En general, la visión que tenemos los trabajadores no es la de intentar jubilarnos antes, la de conseguir jubilaciones anticipadas o bonificaciones, sino la de mejorar las condiciones de trabajo. En esa línea estamos trabajando desde aquella lejana década del noventa, cuando buscábamos mejorar las condiciones de trabajo; en realidad, los importantes obstáculos que había en ese momento llevaron a que se consagrara una ley de bonificación por insalubridad, la que duró algunos años y cayó en 2007. De todos modos, algunos trabajadores logramos mantener en una especie de cuenta personal lo que teníamos ganado hasta ese momento.

En realidad, aquella ley cayó a través de un pedido de recalificación de actividad generado por las empresas, las que tenían que hacer un aporte extraordinario del 9,2% por todo lo que cobrábamos los conductores del trasporte. Esa ley abarcaba a los

trabajadores del transporte urbano y suburbano en un radio de hasta 50 kilómetros, y las empresas propiciaron su caída porque no querían hacer más ese aporte, pese a que estaba contemplado en los costos del sistema, es decir, finalmente lo terminaba pagando el pasajero. Si bien ese aporte nunca se derogó, por lo que hasta hoy sigue en pie, el beneficio sí cayó.

Los conductores, y en general el personal de plataforma del transporte de pasajeros, seguimos teniendo los mismos problemas -o mayores- que teníamos en ese momento. Si bien algunas cosas han cambiado, los ómnibus no tienen más motores adelante y emiten menos gases hacia el salón, por ejemplo, las condiciones de trabajo, en general, han empeorado enormemente, al igual que los horarios.

Además, el parque automotor se ha duplicado en los últimos diez años y las calles, con escasas excepciones, siguen siendo las mismas.

También hay que tener en cuenta el aumento del nivel de violencia y de agresividad, que es uno de los elementos que está presente en todas las mediciones del nivel de riesgo.

El trabajo que estamos haciendo con la Facultad de Medicina se llevó a cabo, básicamente, en tres etapas.

La primera se realizó a través de encuestas de referencia. Para ello, algunos de nuestros compañeros, que entendemos que tienen la solvencia necesaria como para contestar acerca de la situación del transporte, del sistema en general, de la empresa en la que trabajan y de su puesto de trabajo, fueron elegidos por el sindicato a fin de hacer una evaluación, tanto de los riesgos de salud personales como colectivos.

Posteriormente, se hizo una encuesta voluntaria, en la que centenares de trabajadores del transporte respondimos, dejando a las claras, cómo veíamos el trabajo, cuáles eran los riesgos y cuáles eran los problemas sociales y psicosociales, de salud, que nos ocasionaba la tarea que hacíamos.

Por último, se hizo una encuesta por grupos de referencia

En realidad, los resultados, más o menos, fueron los mismos. Las principales enfermedades eran las osteomioarticulares. Para el personal de plataforma los principales problemas tenían que ver con los ruidos, las vibraciones, las posturas y movimientos, la carga mental y la exposición al tránsito, robos y violencia.

Para el personal de mantenimiento de flota o de los lugares de trabajo, los problemas están vinculados con la temperatura, el ruido, las vibraciones, los gases, las posturas, las elevaciones de peso y la carga mental.

Tenemos una evaluación de 2021 respecto a las causas de las certificaciones y a cómo han ido manifestándose. Los números no han variado, más allá de los cambios lógicos producidos en la pandemia. Las certificaciones para el transporte de pasajeros rondan entre 50.000 y 55.000 por año.

En el año 2021, que es el que la Facultad de Medicina analizó específicamente, las certificaciones fueron 86.469. Si descontamos 31.356, que son las de covid, nos da aproximadamente 50.000.

Las patologías osteomioarticulares fueron 22.595. ¿A qué nos referimos con eso? A personas que tienen lumbalgias, enfermedades lumbociáticas, dorsalgias y artralgias. Esas se manifiestan en el 47% de los casos.

Hay otros compañeros y compañeras que tienen fracturas, luxaciones, esguinces. Estamos hablando de 4.471 certificaciones, solamente en el año 2021, es decir, un 19,8%.

Hay mucha gente que tiene más de una de estas enfermedades y presenta diferentes certificaciones durante el año.

Las certificaciones por tendinitis, tendinosis y bursitis son 5.572, es decir que representan el 24% de las enfermedades.

Las patologías degenerativas, en general, sin retorno, son el 4.3%, y las patologías de columna y de rodilla, el 3.3%.

Solamente por trastornos de salud mental tenemos 5.247 certificaciones en BPS. Básicamente, se trata de depresiones, angustias y ataques de pánico.

Las patologías cardiovasculares son 2.567.

Parecen números muy claros; están mostrando de una manera muy transparente las dificultades que tiene el trabajador del transporte.

Hay un estudio complementario que hizo la *Revista Médica del Uruguay,* que también se lo vamos a aportar. Se trata del volumen 38, número 4, de diciembre de 2022, que se hizo en acuerdo con el Colegio Médico y la Coordinadora de Trabajadores del Transporte, y que comienza diciendo que en 2019 la UNASEV proporciona como dato que hubo 422 fallecidos por accidentes de tránsito. El 52% de ellos fue en las rutas. En ese año no hubo ningún fallecido abordo de los ómnibus.

Según ese informe, sobre la prevalencia de las enfermedades profesionales para conductores, el 55,3% corresponde a lumbalgia; el 39,3% de los trabajadores tuvo problemas para dormir; las horas de sueño diarias de promedio las estimaron en 6,75. El sedentarismo afectaba al 77% de los trabajadores; un 35% de los trabajadores consumía regularmente distintos tipos de fármacos; el 19,6% -reitero: estamos hablando de datos del año pasado- reconocía el consumo frecuente de alcohol, y el 55% negó tener médicos de referencia. Esta gente transporta pasajeros. No nos olvidemos de esto. Nosotros transportamos gente, transportamos cuarenta, cincuenta o hasta cien personas por viaje; en el área metropolitana cada uno de nosotros transporta en promedio entre quinientas y seiscientas personas por turno. En esas condiciones de salud trabajamos.

Además, hay algunos otros datos que nos parecen relevantes.

Cuando se les pregunta por el estado civil -saludamos cuando se evalúa el estado de salud de una persona con una visión general-, vemos que solamente el 46% de los trabajadores de transporte de pasajeros tiene unión estable; el 50% tiene al menos un divorcio, y el 61,6% reconoce que ha tenido dificultades en su familia, entre otras cosas, por las características y la organización del trabajo: el cambio de horario, el cambio permanente de lugares, el estrés, las discusiones cotidianas, la agresividad de la cual somos víctimas y quizás traslademos a otras personas.

Según ese estudio, la cantidad de horas semanales que trabajamos abordo de las unidades son 75,9.

Hay un 9% de personas que tienen déficit auditivo; el 34,8% tiene déficit visual; el 19,6% está afectado en su salud mental; el 17,8%, sufre de enfermedades digestivas; el 8,9% tiene enfermedades otorrinolaringológicas, y el 10% tiene enfermedades respiratorias, asma o EPOC.

Son dos estudios diferentes, ambos de carácter científico, que arrojan números que en gran medida coinciden. Las tendencias son irrebatibles.

Estos números coinciden grosso modo -más allá de las diferentes formas de organización del trabajo- con estudios que se hacen en otros países. Más allá de la incidencia de algunos sectores, de cómo se organizan las empresas, los sindicatos, y de cómo son la regulación y las normas de cada país, hay indicaciones o lineamientos que se sostienen.

Particularmente, hay un informe de 2001 que hace el Parlamento chileno que nos parece interesante, que refiere a que el máximo de horas que podía hacer un trabajador del transporte de pasajeros era de 192. En este momento, según el estudio médico a que referíamos, en Uruguay había muchos compañeros que trabajaban setenta y cinco horas semanales.

En Chile, en el año 2001, el máximo pasó a ser de 180 horas al mes. Después de cinco horas de trabajo establecieron que al menos había que tener dos horas de descanso. En los servicios interurbanos de corta, mediana o larga distancia tienen diferentes formas de trabajo, compensadas con descansos: 10 días de trabajo con 4 de descanso; 9 por 3, o 7 por 2. Es verdad que en algunas de las empresas -como pasa en muchos lados- esto no se cumple, lo que preocupa enormemente a los trabajadores.

También tenemos algunos datos de cómo inciden las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores en diferentes partes del mundo.

En Perú, por ejemplo, ese mismo informe nos traslada que el problema del insomnio afecta al 27,5% de los conductores. Los trastornos del sueño, incluso con pausas respiratorias, inciden entre el 55% y el 58% de los conductores.

En Brasil, ese mismo estudio dice que la incidencia es de un 34,5% y, en Portugal, de un 21%.

Sin duda que las formas de medición deben ser diferentes, pero las tendencias en general están bien marcadas.

En México hacen énfasis en lo que tiene que ver con la mayor morbimortalidad comparado con otras ramas. Se habla del 14% y un índice de obesidad que ronda el 40%.

En Estados Unidos, según números recientes, están faltando 55.000 conductores de buses. Nosotros tenemos compañeros que se están yendo a vivir a otros lados, justamente, para intentar mejorar salarios o condiciones de trabajo; se trata de gente que en los últimos tres años abandonó la profesión por las malas condiciones de trabajo. No tenemos conocimiento de si en ese país son mejores o iguales que acá, pero está claro que en el mundo entero el trabajador de transporte sufre condiciones sumamente difíciles.

En Europa está faltando un 19% de conductores de ómnibus. En Gran Bretaña, hay 4.000 vacantes y en Alemania en este momento hay 1.000 vacantes.

Sin duda que todos estos son datos que nos van diciendo que la profesión del trabajador del transporte es sumamente dura y afecta gravemente la salud -no es cuestión de victimizarnos, sino simplemente de describir el trabajo- y que deja de ser un problema individual de cada uno de los que tenemos esta profesión para ser un problema social. No queremos plantear cosas que no son ni hacerlo de un modo dramático; simplemente queremos describir cuáles son las tareas que llevamos adelante y decir que todo esto nos resulta realmente disparatado: pensar que alguien con profundo conocimiento de la situación plantee la posibilidad de que los trabajadores obligatoriamente tengan que trabajar hasta los 65 años conduciendo un ómnibus, con los niveles de agresividad, de violencia, con el tránsito como está, con las rutas, los

recorridos y los horarios en las condiciones que trabajamos cotidianamente. Nos parece que eso es desconocimiento. Les pedimos que lo revean dentro de un proyecto que, como decíamos, rechazamos en general. Particularmente, sostenemos que lo que más conocemos, que es la profesión del trabajador del transporte de pasajeros, debe ser revisada junto con otros colectivos de trabajadores.

En los últimos tiempos, hace pocos meses, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas recuperó -iba a decir resucitó- un viejo decreto del año 1989 que dice que los trabajadores entre los 60 y los 65 años de edad deben tener vigente un examen psicofísico de carácter anual imprescindible para poder seguir trabajando. A muchos compañeros que, por diferentes circunstancias personales de sobrevivencia, no han tenido los años de trabajo certificados validados en BPS y necesitan seguir trabajando algunos años más, ese certificado, ese examen de aptitud psicofísica, se les está complicando muchísimo obtenerlo. Lo mismo sucede para la renovación de la libreta de conducir, pues la Intendencia de Montevideo en particular -y entendemos que está bien- está siendo muy dura a la hora de darla; hay muchísimos compañeros que están siendo rechazados por motivos de salud o que salen con tiempo de renovación muy corto o con muchas restricciones, lo que afecta enormemente su trabajo. Como decía anteriormente, son muchos los compañeros que ya no tienen la libreta de conducir; mientras eran muy poquitos en cada una de las empresas, en general conseguíamos dónde reubicarlos; cuando empiecen a ser decenas o centenares, no sabremos lo que sucederá, y pasarán a engrosar las filas de desocupados.

SEÑOR MONTES (Diego).- Pertenezco a la UTC (Unión de Trabajadores de Cutcsa).

Como bien decían los compañeros, queda claro que en el transporte existen características laborales particulares y factores extralaborales que impactan en la salud de los trabajadores que ocupan los puestos de conductor- cobrador, factores de riesgo y daños diversos vinculados a la seguridad del trabajador, como la atención a los pasajeros, las colisiones, las caídas, el tránsito, etcétera. La necesidad de atención es permanente para prevenir estas situaciones, lo que genera estrés y fatiga mental. Las situaciones nombradas anteriormente pueden provocar alteraciones del ritmo cardíaco. Sufrimos cambios constantes de temperatura; estamos expuestos a vibraciones, a ruidos, pudiendo generar alteraciones en distintos niveles. Es sabido que es un trabajo sedentario que, además, es conocido por el factor de riesgo cardiovascular. Es un trabajo que, al ser la asignación de horario rotativo, no te permite tener un hábito de alimentación. Sumando algunas enfermedades que los compañeros nombraron, tenemos patologías de columna, problemas psicológicos; el riesgo de la carga mental, las posturas y los movimientos repetitivos nos complican; los ruidos, las vibraciones, el tránsito, los robos y la violencia.

Bajo esas circunstancias es que los trabajadores desempeñamos nuestra tarea.

SEÑOR CÁCERES (César).- Vengo en representación de la Coordinadora del Transporte Interdepartamental de Pasajeros.

Primero que nada, quiero aclarar que hace unos días estuvimos en la subcomisión y, como dijimos y planteamos los compañeros de UNOTT, íbamos a traer todos estos estudios que no hacen más que reflejar lo que les planteamos en su momento. Muchas cosas se magnifican en lo que se refiere al transporte interdepartamental. Para empezar, y siguiendo los apuntes de los compañeros, este sector nunca tuvo una ley de insalubridad; cuando se estaba estudiando, cayó el decreto.

En lo que se refiere a las tareas, vuelvo a decir, más allá de que transportamos pasajeros, lo hacemos en otras condiciones, siendo nuestro principal problema el tema de la remuneración, que es por kilómetro y no por hora; ya estuvimos planteando cuál es el gran problema que tenemos con eso.

Las patologías son las mismas, vuelvo a decir, con agravantes; los trabajadores muchas veces no tienen horario constante, muchas horas de trabajo, el desarraigo es uno de los grandes problemas. Si hay grandes problemas en el transporte urbano y suburbano, sin duda que son mayores en el interdepartamental.

Estamos defendiendo, sobre todo, que los trabajadores de este sector ya de por sí, y previo a este proyecto de ley que modifica las condiciones para jubilarse, veníamos en una carrera perdiendo frente a esto.

Sin duda que lo que esto hace es acrecentar el problema, y nosotros nos oponemos por eso, porque consideramos que los trabajadores de nuestro sector, a los 65 años, no van a llegar nunca a la jubilación en condiciones. El otro día lo planteé porque se me hizo la pregunta y lo expusimos en números: si hay algún trabajador en este sector que trabaja más de los 60 años, seguramente los datos provengan de la necesidad de aportes para poder jubilarse, no por querer seguir trabajando en el sector; muchas veces lo hacen en condiciones bastante inestables a los efectos de poder llegar a una jubilación, porque ha sido el trabajo de toda su vida. El resto de la información está en la versión taquigráfica de la subcomisión y en el informe que les dejamos

SEÑOR PRESIDENTE.- Pasamos a las preguntas de los señores legisladores. Tiene la palabra el señor diputado Felipe Carballo.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Señor presidente: le doy la bienvenida a la delegación y, a su vez, también, por qué no, el reconocimiento sobre el informe que recibimos con su postura; creo que va a ser de mucha utilidad para el trabajo de esta Comisión, sobre todo por las cifras, los números.

Pienso que en términos generales ha quedado bastante clara la postura que tiene la UNOTT y las preocupaciones que nos genera, porque estamos hablando, en base a lo que nos han informado, de doce horas y media de trabajo, si hacemos la división de 75 horas semanales durante 6 días y poder comparar esos datos con otras situaciones en la región. Y nos preocupa también porque, como bien se dijo, es una responsabilidad trasladar hasta cien personas en algunos coches. Uno se imagina cuál sería el escenario con conductores de 65 años, o más de 65 años, manejando un ómnibus.

Particularmente, queríamos hacer dos o tres preguntas muy puntuales. ¿Cuál es el promedio de edad con el que se retiran los trabajadores del trasporte? Sabemos que habrá un impacto en el retiro en lo que tiene que ver con las tasas de reemplazo, con la plata que se van a ir. Yo soy uno de los convencidos de que si bien el proyecto establece de 65 años de edad y 30 años de trabajo, todos los trabajadores que puedan llegarán a los 70 años para ver si pueden irse con un peso más.

¿Podrían desarrollar más la información que tienen sobre la bonificación? Más allá del esfuerzo hecho por esta Comisión al subdividirse para tratar de recibir a todas las delegaciones, no todos pudimos estar en la subcomisión que recibió a los trabajadores del transporte. Uno de los inconvenientes que encontrábamos a esa forma de trabajo era que, si bien contamos con la versión taquigráfica, perdíamos la oportunidad de mantener una conversación y recibir información de primera mano.

Asimismo, me gustaría que se explayaran un poco más en el decreto que reflotó el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en relación a los exámenes psicofísicos y los de la libreta, a fin de tener más claro el tema de la fecha.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Damos la bienvenida a la delegación, más allá de que ya nos habíamos saludado en el corredor.

Vamos a hacer alguna precisión además de las preguntas que acaba de formular el diputado Carballo.

Como ustedes saben, el artículo 37 -causal jubilatoria anticipada por desempeño de puestos de trabajo particularmente exigentes- abarca solamente dos áreas. Aunque no esté incluido el transporte, no necesariamente se podrá dar satisfacción a esas dos áreas por la otra exigencia que se establece. Me gustaría que ustedes se refirieran a eso. El inciso tercero de dicho artículo expresa: *"Para configurar causal anticipada por el desempeño de puestos de trabajo particularmente exigentes se requerirá que al menos veinte años computables correspondan a servicios cumplidos en los puestos de trabajo amparados y que en los últimos diez años computables cuente con al menos cinco años en la industria o sector de actividad de que se trate".* Esto es para los sectores incluidos. Según lo que acabo de escuchar, ustedes entienden que no es aplicable la causal de 65 años porque ya es dificultosa la de los 60 años. Pero a esto se le agrega el caso de que otros sectores de actividad laboral puedan solicitarlo. En el inciso quinto se dice: *"Otros sectores de actividad laboral a los que no apliquen cómputos de servicios bonificados"* -es el caso, no tienen servicios bonificados en este momento- *"o regulaciones laborales o salariales que contemplen condiciones de trabajo y medio ambiente de trabajo particularmente exigentes, podrán solicitar fundadamente la inclusión […]".* Es decir que si ustedes tuvieran alguna compensación por alguna condición específica del trabajo que hacen no podrían acceder a la solicitud de incorporación en esas condiciones.

O sea que no solo están comprendidas dos áreas, sino que también existen requisitos para la incorporación, tanto de las que ya están incluidas como de las que quisieran hacerlo. Me gustaría saber qué opinan de las posibilidades reales de su cumplimiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha solicitado la palabra el diputado Carlos Reutor. Como no integra la Comisión, se va a votar si se lo autoriza.

(Se vota)

——Catorce por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR REPRESENTANTE REUTOR (Carlos).- Agradezco a los miembros de la Comisión por permitirme participar.

En primera instancia, quiero saludar a la delegación. La información que nos han volcado reafirma las falencias que tiene este proyecto con respecto a algunos lugares de trabajo. Hay sectores que tienen características muy complejas. La información que nos ha dejado la UNOTT es notoria.

Quiero hacer una pregunta muy concreta, en el marco de lo que venían conversando los trabajadores. Me ha llegado información -y me lo han manifestado algunos compañeros del transporte- acerca de los inconvenientes que enfrentan los trabajadores que ya tienen el incentivo de insalubridad -el seis más uno-, porque cada vez que van a volcarlo para poder jubilarse no están ratificados dentro del BPS. Quiero saber si esa situación es real y qué porcentaje de trabajadores tienen ese problema. Eso está vinculado con la posibilidad de jubilarse antes de los 60 años, ya que lo necesitan, principalmente, por los porcentajes de deserción en el trabajo, debido a enfermedades.

SEÑORA REPRESENTANTE MATO (Verónica).- Saludo a la delegación.

Mi primera pregunta está vinculada a los cuidados. Me gustaría saber qué cantidad de mujeres trabajan en el área del transporte.

¿Cómo impactan los horarios rotativos en los cuidados que ustedes -tanto hombres como mujeres- deben brindar? Supongo -y sin supongo- que si tienen niños, niñas, personas con discapacidad o mayores a su cargo, este tipo de trabajo, con este sistema de horarios, los debe afectar. Me gustaría que nos contaran cómo impacta en el tema cuidados el sistema de trabajo de su sector. No lo digo solo por una cuestión de género, sino en general. Todos luchamos porque haya igualad en los cuidados que brindan hombres y mujeres.

Por otra parte, el viernes pasado recibimos una delegación de médicos intensivistas que nos informaron -esto tiene que ver con la pregunta de cuántas mujeres trabajan en transporte- que hay una agencia de investigación del cáncer que ha establecido como probable causa del cáncer de mama en las mujeres el trabajo nocturno. Por eso quisiera saber cuántas mujeres trabajan en el transporte. ¿Tienen idea cuántas lo hacen en horario nocturno? Ustedes no incluyeron este punto dentro de las enfermedades, y está vinculado específicamente con las mujeres.

SEÑOR REPRESENTANTE BACIGALUPE (Rubén).- Gracias a la delegación por la información que nos ha dado y los datos brindados, a fin de poder trabajar con ellos después en la Comisión.

Quisiera saber -quizás ya lo dijeron- cuántos trabajadores del transporte tienen las empresas en total y en qué rubros, a fin de conocer la cantidad que está involucrada en lo que ustedes están planteando. La diputada Mato ya adelantó al preguntar cuántas son las mujeres que están trabajando. De ahí quizás se pueda sacar el porcentaje.

SEÑOR MARRERO (Miguel).- Según el BPS, la edad promedio de jubilación de los trabajadores del transporte de pasajeros es de 62 años.

El decreto del Ministerio de Transporte y Obras Públicas por el certificado de aptitud física se reflota. En verdad lo que dice es que se recuerda -no se estaba aplicando, pero nunca se había derogado- una Resolución Presidencial de 1º de noviembre de 1989 y el Decreto 636, de 18 de diciembre de 2008, que es el que exige el certificado de aptitud física para los conductores entre 60 y 65 años.

Ahora vamos a explicar en qué consiste la bonificación del 6 más 1. Como decíamos, ya en la década del noventa, era muy difícil trabajar en el transporte, pero más difícil aún llegar a la jubilación. Eran muchísimos los compañeros que no llegaban a la jubilación. Una de las opciones era -y sigue siendo- sacarlos de la tarea y que pasaran a trabajar en otras áreas dentro de las empresas, en general en los talleres, lo cual ocasionaba muchísimos problemas, no solamente porque, a veces, no había lugares suficientes para reubicarlos, sino también porque quienes trabajaban haciendo el mantenimiento de los coches, no tenían la capacitación suficiente para hacerlo y había que destinar muchos compañeros para eso. Lo que se trató de hacer por parte de los trabajadores fue que se reconociera el trabajo insalubre, en línea con lo que era la legislación laboral de aquel momento, y que las empresas pusieran un aporte extraordinario. Nosotros decíamos que ese aporte extraordinario era el 9,2% de todo lo generado en materia salarial para los conductores y para los conductores cobradores que, como bien decía Claudio Vera hace un ratito, eran muy pocos en aquella época. Estamos hablando de trabajadores del transporte urbano y metropolitano de hasta 50 kilómetros. Además, nosotros queríamos poner la exigencia de un plazo máximo de un año para jubilarse, a partir del momento en que tenían la posibilidad de acogerse al

beneficio jubilatorio, a fin de que no existiera la posibilidad de cambiar salud por plata, como nosotros lo llamábamos; para que ese beneficio que les posibilitaba jubilarse anticipadamente no fuera tomado para aumentar el monto de la jubilación sino que, efectivamente, fuera un estímulo para jubilarse. La inmensa mayoría de los compañeros lo usaban de forma adecuada. Tuvimos compañeros que, en esa época, se jubilaron con 56 o 57 años. Muchísimos usaron el beneficio en la forma adecuada. Cuando en el año 2007 cae el beneficio -de hecho, se está reconociendo solamente hasta los primeros días del año 2008 a quienes ahora lo están usando- eran muchos los que tenían años ganados para eso. En general, no ha habido problemas para hacerlo, dado que el BPS registra la información digital desde el año 1996 en adelante. Algunos compañeros tenían algunos huecos, algunos problemas, particularmente los que cambiaban de empresa, algo que existe especialmente en el sector interdepartamental, en la parte de turismo, más en los que trabajan hacia el interior del país; no tanto en el urbano y en el metropolitano.

En cuanto a si estamos en conocimiento del artículo 37 del proyecto, queremos decir que, en verdad -y nos parece muy importante ratificarlo-, nosotros no queremos entrar en ese artículo. Lo que nos parece más justo y más adecuado es que se revea el proyecto en su conjunto. No venimos acá a pedir que nos incluyan en el artículo 37. Lo que venimos a plantear es que este proyecto es injusto y debe ser revisado en su totalidad. Entre otras cosas, sostenemos que los trabajadores del transporte no podemos obligatoriamente manejar ómnibus o trabajar a bordo de plataforma hasta los 65 años, pero nuestra disconformidad con el proyecto excede a ese punto.

El porcentaje de mujeres que trabaja en ómnibus es del 7%, aproximadamente. En algunas áreas trabajan más. En la parte urbana, por ejemplo, es del 10%, en el transporte interdepartamental son menos. Muchas de las compañeras, particularmente las que trabajan hace mucho tiempo, lo hacen en áreas de oficinas. La primera compañera que trabajó a bordo de plataforma en ómnibus lo hizo en el año 1999; a partir de ese momento se incorporaron otras. Por suerte, desde hace algunos años, se han ido superando barreras de todo tipo. Por ejemplo, algunos directores de empresas planteaban como argumento para no tomar compañeras la dificultad de hacerles uniformes diferentes o que los baños tenían que estar más prolijos; algo casi anecdótico. Al igual que en otras áreas, las compañeras se han ido superando y ganando espacios. Hoy por hoy, hay salas de amamantamiento en algunas empresas. Queremos mencionar a la cooperativa Ucot -acá está presente el compañero Matías Costa-, que fue una de las primeras que lo hizo; se llevó a cabo regulado por una comisión de salud. En otras empresas estamos trabajando hacia eso con mayores o menores dificultades.

Los sistemas de cuidados para los hijos o, eventualmente, para los padres de los trabajadores del transporte es un gran debe que tenemos; es un enorme problema. Por supuesto, supongo que la diputada lo pensará por los horarios móviles todos los días. Es una enorme dificultad. En una parte del informe preliminar que nos entrega la Facultad de Medicina, que también se lo haremos llegar, remarcando que es un avance -lo pedimos para esta comparecencia- dice, por ejemplo, que el 76,39% de los trabajadores del transporte tenemos familiares a cargo y que el 87,96% somos jefe de familia. Entonces, ¡vaya si esa dificultad que planteaba la diputada es clara y notoria!

Con respecto a la edad de inicio de la actividad laboral, que también me parece muy importante, establece que el 71,76% corresponde a un rasgo de edad de entre 15 a 19 años. Eso no quiere decir, por supuesto, que a esa edad se entre a trabajar en el transporte, pero sí que se hayan iniciado en alguna actividad laboral. El 18,9% lo hicimos entre los 10 y los 14 años.

En cuanto a la antigüedad en el sector transporte, un 42,36% tiene entre 10 y 19 años de trabajo en la rama, seguidos del 24,5% que lo hace desde 0 a 9 años. Esos datos son muy claros. No son menores los datos provenientes del otro informe acerca de las dificultades para los vínculos familiares que eso nos genera. Todo tiene que ver con todo.

En cuanto a la cantidad de trabajadores, los datos del BPS tienen que ver con los cotizantes activos de trabajadores de transporte de pasajeros urbano, suburbano, metropolitano; taxímetros, remises, escolares y de larga distancia. No lo trajimos discriminado, pero sí lo tenemos en el informe general.

En enero de 2020, en carácter de dependientes, había 3.593 personas y, en carácter de patrones, 5.539. En diciembre de 2021, apenas veinte meses después, había 3.447 personas en carácter de dependientes y 4.747 en materia de patrones. En general, estamos hablando de un universo de 24.000 personas, aproximadamente, en todo el país, abarcando todos los subsistemas de transporte de pasajeros.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Simplemente, quiero dejar constancia de que varios legisladores nos tenemos que retirar a las 15 y 15, porque tenemos reunión de coordinadores; en este caso, me toca suplirlo a usted, presidente. Lo aclaro por respeto a la delegación; no hay otra razón más que esa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Gracias por la aclaración y gracias por suplirme.

SEÑOR VERA (Claudio).- Quiero referirme a lo que decía la señora diputada. Sin duda que la conciliación entre familia y trabajo es compleja en el sector al que nos referimos.

Hoy, además, ingresa otro factor predominante que es el avance de la tecnología que a todos nos obliga a reconvertirnos. Imagínense una reconversión laboral del sector, que tiene un sistema rotativo constante, que nunca tiene un horario fijo y que no tiene una entrada ni salida fija. Por eso, como plantea la diputada, la conciliación entre trabajo y familia es uno de los papeles preponderantes, es una de las limitaciones más grandes que tenemos en el sector.

Contestándole a la señora diputada Ana Olivera, nosotros no tenemos compensación extra por la tarea que hacemos. Realizamos una tarea doble y se nos paga por la tarea doble, pero no es una compensación por insalubridad.

Apuntando a lo que decía mi compañero, cuando se planteaba el 9,2% de la masa salarial para aportar cada seis años, se debe aportar un año más a la seguridad social para poder jubilarse años antes. Se ponía un límite de un año o dos después de la causal jubilatoria porque esos números, de alguna manera, compensaban con la antigüedad. La renovación de trabajadores y esto hacía un cuadro económico que auxiliaba; el aporte superior de las empresas lo licuaba con el ingreso de trabajadores con menos antigüedad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ingresamos a la segunda ronda de preguntas.

Si ningún legislador quiere hacer alguna consulta, le agradecemos la presencia a la delegación.

(Se retira de sala la delegación de la Unión Nacional de Obreros y Trabajadores del Transporte)

——Si no hay más asuntos, se levanta la reunión.

